

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 19 octobre 2023 à 10h00
« Les droits familiaux et conjugaux : état des lieux »

Document n° 22
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

**Les droits familiaux dans les systèmes de retraite : une comparaison
européenne**

Anne Lavigne, Regards 2023, version provisoire, ne pas citer

Les droits familiaux dans les systèmes de retraite : une comparaison européenne

Anne Lavigne, professeure de sciences économiques,
Université d'Orléans et Laboratoire d'économie d'Orléans

Septembre 2023 – version provisoire, ne pas citer

Résumé / abstract

En matière de retraite, une grande partie de la nuance entre droits purement individuels et droits plus collectifs transite par les droits familiaux. Cet article se propose de comparer les dispositifs de droits familiaux dans les systèmes de retraite européens. Dans un premier temps, sont définis le champ et les objectifs des droits familiaux. Une seconde partie s'attache à élaborer une typologie de ces droits, à décrire et à comparer les différents dispositifs dans les régimes publics obligatoires. Il ressort que ces dispositifs diffèrent selon le mode de calcul des droits à pension (en annuités, en points ou en comptes notionnels), mais que, globalement, tous les pays accordent des droits (en durée assimilée d'assurance, en points, ou en cotisations) qui compensent l'interruption d'activité que peut entraîner la parentalité sur les carrières (passage à temps partiel, interruption de carrière) et le niveau de vie familial. Plus rarement, les droits familiaux comportent des majorations de pension, incitatives à la natalité.

Introduction

Dans le domaine de la retraite et en adoptant une vision comparative, différencier l'individu du collectif revient en premier lieu à évaluer combien les systèmes de retraite se différencient d'une pure individualisation dans l'acquisition des droits et leur valorisation sous forme de pension. Les différents systèmes de retraite de l'Union Européenne se sont éloignés d'une telle individualisation tout en transformant leur législation dans un virage contributif, afin de concilier leur propre pérennité et le vieillissement de la population couverte.

Avant les années 1970, les systèmes de retraite ne comportaient quasiment pas de dispositifs liés à la situation familiale des assurés sociaux, à l'exception de majorations de pension pour personnes à charge au moment de la retraite (COR, 2008). Dans les deux décennies suivantes, de nombreux pays ont modifié leur système de retraite, de manière paramétrique ou systémique, dans le sens d'une plus grande contributivité. Comme les carrières féminines sont plus affectées que les carrières masculines par la parentalité, ces seules évolutions législatives auraient creusé un écart déjà existant entre droits des femmes et droits des hommes. Des dispositifs non contributifs ont été instaurés pour atténuer les effets négatifs de la parentalité sur la capacité contributive des assurés.

Ces dispositifs, appelés également droits familiaux, répondent à des objectifs différents et prennent des formes variées, non mutuellement exclusives, selon les pays. Ils dépendent également de l'architecture globale des systèmes de retraite, forfaitaire, rétributive ou contributive.

Dans un premier temps, cette contribution se propose de définir le champ et les objectifs des droits familiaux. Une deuxième partie s'attache à élaborer une typologie de ces droits, à décrire et à comparer les différents dispositifs de droits familiaux dans les régimes publics obligatoires. La comparaison porte sur l'ensemble des pays de l'Union européenne (UE27), mais les développements mettent l'accent sur les pays les plus importants ou sur les pays ayant développé des dispositifs spécifiques. La conclusion présente une synthèse des principaux enseignements de cette comparaison européenne et souligne que ces droits, pourtant par essence attachés à la famille, restent largement individualisés.

1. Les droits familiaux : un champ étendu pour des objectifs variés

1.1. Quels droits familiaux ?

Dans la totalité des pays étudiés, les systèmes de retraite comportent des droits spécifiques attachés à la situation familiale des affiliés, de nature et d'ampleur variés. Ces droits, parfois appelés avantages, comprennent un ensemble de dispositifs compensant la charge financière que fait peser la composition familiale dans la constitution de droits à retraite, que ces droits puissent être acquis dans le système d'assurance obligatoire ou par la constitution d'une épargne volontaire. Le plus souvent, c'est la parentalité qui ouvre des droits spécifiques. Dans quelques pays, l'aide apportée aux ascendants, et plus rarement à la fratrie, ouvre également des droits. Enfin, par extension des droits liés à la prise en charge des personnes fragiles que sont les enfants, les droits familiaux bénéficient également aux aidants qui prennent en charge des proches dépendants.

1.2. Objectifs des droits familiaux *stricto sensu*

Les raisons pour lesquelles les systèmes de retraite tiennent compte de la situation familiale des affiliés renvoient à plusieurs objectifs¹ :

- Tirer les conséquences de la parentalité sur la possibilité de poursuivre une activité professionnelle et sur les conditions d'exercice de cette activité (temps plein ou temps partiel) ;
- En cas de poursuite de l'activité professionnelle dans les mêmes conditions qu'avant l'arrivée des enfants, prendre acte que cette arrivée engendre une réduction du temps de loisir pur, l'éducation et le soin aux enfants empiétant sur ce loisir (« double journée de travail » qu'il conviendrait de compenser à la retraite) ;
- Tirer les conséquences de la parentalité sur la capacité d'épargner en vue de préserver son niveau de vie à la retraite ;
- Récompenser *per se* la parentalité, en adossant le système de retraite par répartition à une politique nataliste.

1.2.1. Les objectifs liés spécifiquement à la maternité relèvent d'une dimension individuelle

Les deux premiers objectifs relèvent d'une dimension individuelle : dans la grande majorité des configurations, les enfants ont un impact relativement plus important sur la carrière des mères que sur celle des pères.

D'une part, les femmes interrompent plus souvent leur activité pour s'occuper des enfants en bas âge. Si le système de retraite prend en compte la durée d'activité ou d'affiliation pour déterminer l'âge de départ ou le montant de la pension, les mères sont plus pénalisées que les pères par les règles d'éligibilité et de calcul de la pension. D'autre part, la maternité freine l'évolution de carrière et l'évolution salariale : une moindre progression de carrière proposée aux femmes est une forme d'assurance implicite pour l'employeur qui doit pallier l'absence d'une salariée en congé de maternité ou en congé parental. Ce caractère d'assurance implicite implique que les niveaux de salaire sont plus faibles pour les femmes, qu'elles soient mères ou non : c'est la probabilité anticipée qu'une femme soit mère qui peut inciter les employeurs à modérer les progressions de carrière des femmes. *In fine*, si la pension est calculée en référence aux rémunérations d'activité, les pensions des femmes sont *de facto* plus faibles que celles des hommes. Enfin, un système de retraite peut compenser la « double journée de travail », marchande et domestique : en général, ce sont les mères qui assument les tâches de soins apportés aux des enfants (les tâches d'éducation étant plus également réparties entre les parents).

1.2.2. Les droits familiaux sont également adossés aux couples

Les droits familiaux ne compensent pas seulement des individus. Ils s'inscrivent également dans une perspective familiale, ce qui n'est pas qu'un truisme : certains droits sont accordés, pour le même fait générateur, aux deux parents. Il s'agit de reconnaître que le renouvellement des générations contribue à la pérennité des systèmes de retraite par répartition, et au-delà au niveau de PIB futur de la nation, et la parentalité au bien-être social. Les majorations de pension accordées aux parents répondent à cet

¹ Ces objectifs s'articulent aux objectifs des politiques familiales générales qui se déclinent en redistributivité horizontale, égalité entre femmes et hommes et soutien à la natalité (Damon, 2018).

objectif de récompenser la contribution au bien-être collectif. Au niveau microéconomique, et sans politique sociale compensatrice, la parentalité réduit le niveau de vie du ménage. La capacité d'épargne du ménage est moindre, notamment l'épargne destinée à couvrir le risque vieillesse. Des droits accordés à l'un et/ou l'autre parent, sous forme de majoration de durée d'assurance ou de pension, permettent de compenser ce déficit potentiel d'épargne et de réduire les disparités de niveau de vie des retraités, selon leur situation familiale, en opérant une redistribution horizontale (Bonnet et al. (2004)).

Le tableau 1 en annexe expose les objectifs des droits familiaux dans les systèmes de retraite pour 19 pays européens dont la France .

2. Des dispositifs variés, parfois complexes, qui peuvent multiplier les conditions d'attribution et les bénéficiaires

2.1. Une typologie

Les dispositifs de droits familiaux prennent des formes variées, selon les objectifs poursuivis et l'architecture générale du système de retraite, notamment son degré d'effort contributif². Dans les pays dans lesquels l'effort contributif est faible, l'incidence des enfants sur la retraite des parents, et plus spécifiquement des mères, est faible. À l'opposé, lorsque la pension est proportionnelle aux cotisations, l'arrivée d'un ou plusieurs enfants est susceptible de réduire la durée de cotisation et le montant des cotisations versées, et partant, la pension à la liquidation. Dans les systèmes de retraite à effort contributif intermédiaire (les systèmes en annuités notamment), l'arrivée des enfants influe sur la pension *via* la durée d'assurance. Dans une grande majorité de pays, les droits familiaux modulent donc la durée d'assurance pour tenir compte de cette incidence des enfants sur les droits à retraite. Mais d'autres leviers sont également utilisés : l'âge d'ouverture des droits et les majorations de pension.

Le schéma en annexe décrit la typologie des droits familiaux dans les systèmes de retraite.

2.2. Des dispositifs variés qui s'appuient sur l'architecture générale des systèmes

2.2.1. La modulation des âges d'ouverture des droits selon le nombre d'enfants

Trois pays de l'UE27 font dépendre l'âge d'ouverture des droits (AOD) du nombre d'enfants, la Slovaquie, la République tchèque, et la Slovénie. En Slovaquie, l'AOD des mères est réduit de 6 mois par enfant, jusqu'à 3 enfants ; ce droit est transférable aux pères, sous certaines conditions. En République tchèque, avoir un enfant permet à la mère d'anticiper d'un an son départ à la retraite, de deux ans pour deux enfants, de trois ans pour trois ou quatre enfants et de quatre ans pour plus de cinq enfants. Ce dispositif est en extinction progressive, avec un alignement progressif des AOD féminine et masculine ; pour les femmes sans enfant, l'AOD est identique à celui des hommes depuis 2020 ; progressivement, les mères d'un, deux, trois ou quatre et plus de cinq enfants verront leur AOD rattraper celui des hommes entre 2025 et 2037. En Slovénie, avoir des enfants permet d'anticiper le départ à la retraite, pour la mère ou le père (le choix est négocié au sein du couple, et par défaut l'option est donnée à la mère), de 6 mois pour le premier enfant, de 10 mois pour chaque enfant compris entre les rangs 2 et 4, et de 12 mois pour le cinquième enfant (au-delà de 5 enfants, il n'existe pas de possibilité d'anticipation supplémentaire). Il existe toutefois une borne inférieure, de 56 ans pour les femmes et de 58 ans pour les hommes, l'AOD étant fixée à 60 ans pour les personnes sans enfant justifiant d'une durée de cotisations de 40 ans.

Notons qu'en France, les fonctionnaires peuvent poursuivre leur activité au-delà de la limite d'âge fixée à 67 ans, s'ils ont un ou plusieurs enfants à charge, à raison d'une année supplémentaire par enfant, dans la limite de trois années au total ; ou bien, s'ils étaient parents d'au moins 3 enfants vivants à 50 ans, à raison d'une année supplémentaire.

2.2.2. Les possibilités de départ anticipé selon le nombre d'enfants

Certains pays autorisent un départ anticipé avant l'âge normal d'ouverture des droits, lié à la parentalité. C'est le cas en Estonie où existe une pension de vieillesse à des conditions favorables (*soodustingimustel vanaduspension*) : lorsque l'un des parents justifie d'au moins 15 ans de cotisations effectives, il peut anticiper son départ à la retraite de 5 ans, s'il a élevé un enfant atteint d'une incapacité

² Pour une définition et une typologie de la notion d'effort contributif, voir COR (2020).

modérée, sévère ou profonde pendant au moins 8 ans, ou s'il a élevé au moins 5 enfants pendant au moins 8 ans. S'il a élevé 4 enfants (resp. 3 enfants), le départ peut être anticipé de 3 ans (resp. 1 an). Un dispositif analogue existe en Lettonie : peuvent prétendre à un départ anticipé 5 ans avant l'AOD les affiliés justifiant d'une durée d'assurance d'au moins 25 ans et qui ont élevé 5 enfants ou plus, ou un enfant handicapé pendant une période d'au moins 8 ans, jusqu'au 18^e anniversaire de l'enfant.

En Hongrie, un droit de départ anticipé indépendant de l'âge est accordé aux femmes totalisant une durée d'assurance de 40 ans, comprenant les périodes d'activité rémunérée (au moins 32 ans), ainsi que les périodes de perception d'allocations de maternité et de garde d'enfants (*öregségi nyugdíj nők számára 40 év jogosultsági idővel*). Pour les mères de plus de 5 enfants, la durée d'éligibilité est diminuée d'un an par enfant, dans la limite totale de 7 ans.

2.2.3. La prise en compte des enfants dans la durée d'assurance

Dans la quasi-totalité des systèmes de retraite, la durée d'assurance joue un rôle essentiel. Dans les systèmes purement contributifs, le montant de pension est proportionnel à cette durée, alors que dans les systèmes en annuités, elle conditionne l'atteinte d'un taux plein, sans proportionnalité stricte. Il est donc naturel que les droits familiaux modulent cette durée d'assurance, avec des outils particuliers propres à chaque technique de calcul de droits : crédits de points ou de cotisations dans les systèmes purement contributifs, crédit de périodes d'assurance dans les systèmes en annuités.

Dans certains pays, l'ouverture des droits à pension est conditionnée par une durée minimale d'assurance *cotisée*. Dans ce cas, la parentalité ne donne pas de droits spécifiques, sauf en Grèce où les mères d'enfants incapables d'exercer une activité rémunérée peuvent partir à l'âge dérogatoire de 55 ans si elles justifient d'une période d'assurance de 5 500 jours (contre 67 ans et 15 ans de durée d'assurance, ou 62 ans et 40 ans de durée). Dans les autres cas, les mères en Grèce peuvent racheter les périodes d'interruption liées à la maternité pour majorer leur durée d'assurance et les parents peuvent racheter les périodes de congé parental (300 jours pour le premier enfant, 600 jours pour chaque enfant suivant, dans la limite de 1 500 jours) pour majorer leur durée d'assurance et/ou leur pension.

Les crédits de durée d'assurance, de points, ou de cotisations constituent le dispositif le plus emblématique des droits familiaux. Ils existent dans tous les pays européens, au moins pour les périodes d'interruption d'activité relative au congé de maternité ou de paternité.

Plusieurs modalités de crédits existent selon que la parentalité entraîne une interruption de carrière ou non, selon le nombre d'enfants et leur âge, selon que le bénéficiaire est la mère et/ou le père.

- Crédits de durée d'assurance, de points ou de cotisations lorsque les parents poursuivent leur activité

Quelques pays accordent des majorations de durée d'assurance, de points, ou de cotisations fictives du simple fait de la parentalité (naissance ou adoption). Les autres pays prennent en compte les congés de maternité et de paternité dans la durée d'assurance, sous des formes variées (imputation des durées non travaillées dans la durée d'assurance *a minima*). La cotisation correspondant au congé maternité, paternité ou parental est fonction d'un salaire imputé, qui peut être un montant forfaitaire, ou le salaire qui précède (ou suit, comme en Belgique) la période de congé.

En France, au régime général, chaque enfant né après 2010 majore de 4 trimestres la durée d'assurance des mères, au titre de la maternité (en cas d'adoption la majoration est attribuée à l'un des deux parents ou partagée entre eux) ; 2 autres trimestres sont attribués au titre de l'éducation pendant les 4 années qui suivent la naissance ou l'adoption, à la mère ; 2 autres enfin à l'un et/ou l'autre des deux parents (par défaut, la mère, si les parents n'ont exprimé aucun choix dans les 6 mois suivant le 4^e anniversaire de naissance ou d'adoption). Les parents qui élèvent un enfant invalide de moins de 20 ans bénéficient d'une majoration supplémentaire de durée d'assurance d'un trimestre par période d'éducation de 30 mois, dans la limite de 8 trimestres. Cette majoration de durée d'assurance est cumulable avec les majorations maternité, adoption ou éducation. Elle ouvre droit à pension au taux plein dès 65 ans, quel que soit le nombre de trimestres validés. L'ensemble des majorations de durée d'assurance permet aux bénéficiaires d'atteindre les conditions d'une pension versée à taux plein plus rapidement que les assurés sans enfants. Comme les mères en bénéficient *de facto* plus amplement, elles peuvent anticiper leur départ à la retraite et/ou percevoir une pension plus élevée, par rapport aux pères ou aux femmes sans enfants.

En Belgique dont le système fonctionne également en annuités, les congés de maternité, paternité, adoption et parental entrent dans la durée d'assurance requise, et le montant de pension est calculé sur la base d'un salaire fictif normal (le salaire de l'année précédant, ou suivant, la période de congé).

En Allemagne, il existe un dispositif analogue (*Kindererziehungszeiten*), mais transposé dans un régime en points. Pour tout enfant né après 1992, un parent est crédité d'un point par an (qui correspond au nombre de point acquis sur la base d'une rémunération au salaire moyen), pendant les 3 premières années de l'enfant. Pour les enfants nés avant 1992, deux points sont crédités. Les points peuvent être partagés entre les parents. En outre, une bonification de point de 50 % sur la rémunération personnelle, est accordée aux parents qui poursuivent leur activité tout en élevant un enfant âgé de 4 à 10 ans, sans que le nombre total de points (points acquis sur la rémunération d'activité plus bonification) ne puisse excéder un point par an (*Berücksichtigungszeit*). Dans le régime général en points, ces points s'ajoutent aux points acquis en contrepartie des cotisations et permettent aux affiliés de majorer leur pension à la liquidation (puisque la pension est le produit du nombre de points total acquis par la valeur de service du point à la liquidation).

En Italie dont le système de retraite fonctionne en comptes notionnels (pour les affiliés à compter de 1996), la maternité accorde un double droit aux femmes. D'une part, l'« *opzione donna* » permet aux femmes qui totalisent au minimum 35 ans de cotisations, de partir dès l'âge de 60 ans. De surcroît, les mères peuvent anticiper leur départ d'un an pour chaque enfant, dans la limite de deux ans (une mère de 5 enfants totalisant 35 ans de cotisations peut donc liquider sa pension dès 58 ans. D'autre part, la maternité majore le coefficient de transformation (qui transforme le capital notionnel en pension viagère) utilisé pour calculer la pension. Ce coefficient est fixé par décret et révisé tous les deux ans, en fonction des variations de taux de mortalité ; il est croissant avec l'âge, de 4,27 % pour une liquidation à 57 ans jusqu'à un maximum de 6,655 % pour une liquidation à 71 ans et au-delà. Pour chaque naissance, on applique un décalage de 3 mois à l'âge statutaire pour les mères, dans la limite d'un an : par exemple une mère de 5 enfants pourrait partir à l'âge de 57 ans en se voyant appliqué le coefficient d'un départ à 58 ans. Ces dispositifs combinent donc pour les mères une possibilité de départ anticipé et une majoration de pension, via le coefficient de transformation.

La Suède dont le système de retraite fonctionne également en comptes notionnels n'utilise pas le coefficient de transformation comme levier permettant d'accorder des droits familiaux. Chaque naissance crédite le compte notionnel de cotisations supplémentaires (*Barnårsrätt*), jusqu'aux 4 ans de l'enfant (pour un enfant adopté, pendant 4 ans jusqu'au 10^e anniversaire de l'enfant). Si les parents ne choisissent pas explicitement lequel des deux parents voit son compte crédité, c'est le compte du parent qui gagne le moins qui est crédité. Les crédits sont imputés selon le mode de calcul le plus favorable :

- une cotisation sur la base de 75 % du salaire moyen de l'économie ;
- une cotisation sur la base du revenu personnel perçu avant l'année précédant la naissance de l'enfant ;
- une cotisation assise sur le montant de revenu de base (74 300 SEK, soit environ 6 300 euros en 2023), indexé sur l'évolution du salaire moyen.

Le premier mode couvre les personnes sans activité avant la naissance de l'enfant. Le deuxième mode cible les personnes en emploi avant la naissance, et qui cessent leur activité, totalement ou partiellement, pour élever leur enfant (voir infra). Le troisième mode cible les personnes qui continuent de travailler après la naissance de l'enfant. Il n'existe pas de limite au nombre total d'années qui peuvent être créditées, mais le droit à crédit est conditionné par une durée minimale de cotisation effective de 5 ans.

- Les bonifications d'assurance lorsque les parents interrompent leur activité

La bonification d'assurance accordée lorsqu'un parent interrompt son activité pour élever son ou ses enfants est le droit familial le plus répandu dans les systèmes de retraite européens. Elle prend des formes diverses, selon l'architecture globale du système considéré. Le cas échéant, elle complète les dispositifs prévus lorsqu'un parent poursuit son activité à la naissance de l'enfant.

Dans la plupart des cas, les dispositifs intègrent la durée de l'interruption de carrière dans la durée d'assurance requise pour liquider les droits à pension, en général avec une limite. La période couverte est celle du congé parental lorsqu'il existe, ou une durée limitée en années (par exemple 3 ans) ou par un âge maximal de l'enfant (par exemple jusqu'au 10^e anniversaire). Les dispositifs portent au compte de l'assuré une rémunération fictive (régimes en annuités et en comptes notionnels) ou un nombre forfaitaire de points. L'assiette fictive de cotisation est soit individuelle (elle dépend des rémunérations

antérieures au congé parental), soit forfaitaire (un montant fixe en euros, ou le montant des prestations de congé parental, ou le salaire minimum). Les cotisations sont prises en charge sur le budget de l'État.

Aux Pays-Bas et au Danemark où la pension de base est forfaitaire et proratisée à la durée de résidence, il n'existe pas à proprement parler de majoration de durée d'assurance liée à la parentalité, mais la période d'éducation des enfants est prise en considération dans le calcul de proratisation à la durée de résidence.

En Allemagne, une bonification de point égale à 33 % (soit des droits acquis sur la base d'un tiers du salaire moyen) est accordée au parent qui cesse son activité pour élever deux enfants ou plus, entre les 4^e et 10^e anniversaires du plus jeune d'entre eux. Au total, la bonification acquise en contrepartie de la parentalité ne peut excéder un point par an.

En Autriche dont le système fonctionne en annuités, les périodes d'éducation des enfants sont comptabilisées dans la durée d'assurance dans une limite de 4 ans par enfant (5 ans en cas de naissances multiples). Elles donnent lieu à cotisations sur la base d'une rémunération fictive portée sur le compte individuel du parent qui a cessé son activité (avec possibilité de transfert sur l'autre parent). Depuis 2020, les assurés justifiant de 45 années de cotisation, y compris 5 années de durée validée au titre des enfants, peuvent partir en retraite anticipée sans décote.

En France, l'assurance vieillesse des parents au foyer (AVPF) affine les parents qui réduisent, ou cessent leur activité, pour élever leurs enfants. Pour en bénéficier, plusieurs conditions doivent être réunies : (i) percevoir l'allocation de base, la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE), le complément familial ou l'allocation journalière de présence parentale (Ajpp) ; (ii) avoir des ressources inférieures à un plafond dont le montant dépend du motif d'affiliation et du statut marital (seul ou en couple) ; (iii) avoir une activité professionnelle réduite ou être sans activité, selon le motif d'affiliation. L'AVPF est cumulable avec les majorations de durée d'assurance. Elle permet ainsi d'accroître la durée d'assurance validée, ce qui permet le cas échéant d'atteindre (dans l'absolu, ou plus rapidement) la durée requise pour percevoir la pension à taux plein et de majorer le coefficient de proratisation d'une part, et de majorer le cas échéant le salaire de référence d'autre part puisque l'AVPF entre dans le calcul des meilleures années. Avec l'entrée en vigueur de l'assurance vieillesse aux aidants (AVA) au 1^{er} septembre 2023, les trimestres d'AVPF et d'AVA sont pris en compte pour l'éligibilité au dispositif des carrières longues, dans la limite de 4 trimestres. Pour l'éligibilité au minimum contributif, les trimestres d'AVPF et d'AVA sont pris en compte dans la limite de 24 trimestres.

En Belgique, les périodes d'arrêt de travail complet sans revenu de remplacement pour élever un enfant de moins de 6 ans sont prises en compte pour déterminer si l'assuré peut liquider sa pension de manière anticipée, mais elles n'influent pas sur le calcul du montant de la pension. La durée d'interruption ne doit pas excéder 5 ans, et l'assuré doit travailler au moins 1 an après cette période. La durée totale d'assurance ainsi validée est limitée à 3 ans, quel que soit le nombre d'enfants.

En Finlande, le système de retraite se décompose en une pension de base forfaitaire et une pension garantie sous condition de résidence, ainsi qu'une pension statutaire en annuités (pour l'ensemble des travailleurs). Les congés de maternité et de paternité majorent le taux d'annuité de 21 %, pendant une durée maximale de 11 mois durant laquelle sont versées les prestations parentales. Ensuite, le congé parental jusqu'aux trois ans de l'enfant ouvre des droits à pension au taux d'annuité de 1,5 %, basés sur le montant de l'allocation parentale.

Dans les pays d'Europe de l'Est, des réformes récentes ont étendu les droits familiaux. En Croatie, la réforme des retraites a ajouté 6 mois à la durée d'assurance validée par les mères, du fait de la naissance ou l'adoption d'un enfant. Une réforme analogue a été adoptée en Slovénie en 2020, sous la forme de bonification de durée d'assurance au parent qui élève son enfant jusqu'à son premier anniversaire (dans la limite de trois enfants).

2.2.4. Les majorations de pension selon le nombre d'enfants

Au-delà des bonifications de durée d'assurance, de points, ou de cotisations fictives pendant la période d'acquisition des droits à pension, certains pays accordent également des majorations de pension, à l'un et/ou l'autre des parents. Ces majorations de pension sont généralement accordées sous conditions portant sur les ressources des parents ou sur le nombre d'enfants. En vertu de la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes prohibant les discriminations entre femmes et hommes, les pays qui accordaient une majoration de pension uniquement aux mères en font bénéficiaire désormais

les pères. Certains pays accordent des majorations de pension aux retraités qui ont encore des enfants à charge, sous condition d'âge ou de handicap de l'enfant.

C'est le cas en France où la pension est majorée de 10 % pour les deux parents de trois enfants ou plus, au régime général et dans le régime agricole. Dans les régimes spéciaux, la majoration augmente avec le nombre d'enfants et leur rang : majoration de 10 % pour trois enfants ayant atteint l'âge de 16 ans et 5 % par enfant supplémentaire, la pension ne pouvant toutefois pas excéder le montant du traitement sur lequel elle est calculée. La réforme de 2023 a introduit en outre une majoration de pension pour les affiliés au régime général qui, entre 63 et 64 ans, atteignent la durée d'assurance requise avant l'âge d'ouverture des droits et qui bénéficient de trimestres de majoration de durée d'assurance (MDA) au titre de la maternité, de l'adoption ou de l'éducation : leur pension de base bénéficie d'une surcote d'1,25 % par trimestre de majoration de durée.

Depuis 2021 en Espagne, un nouveau complément de pension est accordé à l'un des parents, sous conditions. Par défaut, ce parent est la mère. Cependant, un père peut recevoir le supplément à la place de la mère à deux conditions cumulatives : (i) sa pension contributive est inférieure à celle de la mère et (ii) il justifie d'au moins 120 jours sans cotisation, de 9 mois avant la naissance de l'enfant à 3 ans après la naissance (pour un enfant né avant 1995), ou d'au moins 120 jours sans cotisation entre la date de l'adoption de l'enfant et 3 ans après l'adoption (pour un enfant adopté avant 1995), ou s'il a connu une baisse d'au moins 15 % son assiette de cotisation dans les 24 mois suivant la naissance ou l'adoption de l'enfant par rapport aux 24 mois précédant la naissance ou l'adoption (pour un enfant né ou adopté depuis 1995). Si un enfant a deux mères ou deux pères, le parent dont la pension contributive est la plus faible reçoit le supplément. En vertu de cette mesure, les retraités éligibles reçoivent un complément de pension forfaitaire de 30,4 € par mois (en 2023) et par enfant né ou adopté, dans la limite de quatre enfants. Cette bonification de pension remplace le supplément maternel que la Cour européenne de justice a jugé discriminatoire en décembre 2019 car il excluait les hommes.

En 2019, la Pologne a introduit un supplément de pension appelé « mère 4+ » versé aux mères (et sous certaines conditions aux pères) qui ont élevé 4 enfants ou plus et qui ne sont pas éligibles à une pension de retraite, ou dont la pension est inférieure à un seuil minimum. C'est une prestation différentielle qui porte la pension « mère 4+ » au minimum de pension.

L'Autriche, la Finlande et l'Irlande accordent des majorations de pension aux retraités qui ont des enfants à charge. En Autriche, la majoration est accordée aux parents retraités ayant un enfant à charge de moins de 18 ans (27 ans si handicapé) ; en Finlande, aux parents retraités d'un enfant de moins de 16 ans. En Irlande, il existe une majoration de la pension publique forfaitaire, sous condition de ressources, d'un montant croissant selon que l'enfant à charge à moins, ou plus, de 12 ans (dans la limite maximale de 22 ans pour les enfants poursuivant des études). La majoration est versée à taux plein pour un seul parent, ou à 50 % à chacun des deux parents. En Hongrie, une prestation non contributive est accordée aux retraités qui ont pris soin de leurs enfants lourdement handicapés pendant au moins 20 ans avant l'AOD.

2.2.5. Les droits familiaux ne se limitent pas à la prise en charge des enfants par leurs parents

Si des droits sont accordés aux parents en contrepartie des soins et de l'éducation qu'ils apportent à leurs enfants dans la totalité des pays européens, de plus en plus de pays octroient par ailleurs des droits à pension supplémentaires aux personnes prenant en charge d'autres membres de leur famille, en raison de leur âge ou d'une situation de handicap, voire des proches sans lien de parenté. Ces droits prennent la forme de majorations de durée d'assurance (ou de points) pour les périodes de prise en charge des proches dépendants, plus rarement des majorations de pensions pour les retraités aidants, comme c'est le cas en Irlande ou en Espagne (seulement pour les pensionnés éligibles au minimum de pension, majoré en cas de conjoint à charge).

Ce type de dispositif existe en Allemagne depuis 1995, pour répondre aux charges imposées aux aidants (en particulier les femmes) contraints de réduire leur activité pour fournir des soins non rémunérés à leurs proches. Le dispositif prévoit que les aidants reçoivent des points en contrepartie du temps passé à fournir des soins non rémunérés d'au moins 14 heures par semaine. Pour être éligible, l'aidant doit travailler moins de 30 heures par semaine et la personne soignée doit percevoir une prestation dépendance. Le nombre de points dépend du nombre d'heures hebdomadaires que l'aidant consacre aux soins non rémunérés et du niveau de dépendance de l'aide, entre 0,25 et 0,8 par an, sans limitation de durée.

En Belgique, les congés pour soins palliatifs, pour assistance médicale et ceux pour aidants proches sont intégralement pris en compte dans la durée d'assurance requise, si l'aidant perçoit une allocation d'interruption de l'ONEM (Office national de l'emploi). Les droits portés au compte sont calculés de la même manière que pour les congés parentaux, sur la base d'un salaire fictif.

Depuis le 1^{er} septembre 2023 en France, l'assurance vieillesse des aidants élargit le périmètre antérieur de l'AVPF pour couvrir : les parents d'un enfant en situation de handicap ayant un taux d'incapacité inférieur à un taux fixé par décret et éligible à un complément de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) ; les aidants ne cohabitant pas ou n'ayant pas de lien familial avec la personne aidée. Au total, la durée d'assurance vieillesse des aidants et d'assurance vieillesse des parents au foyer qui peut être assimilée à la durée d'assurance cotisée est plafonnée à 24 trimestres.

Notons qu'en Grèce, les parents, frères et sœurs de personnes atteintes d'un handicap d'au moins 67% et les époux (ses) des personnes atteintes d'un handicap d'au moins 80 % bénéficient d'une durée dérogatoire de 7 500 jours d'assurance pour anticiper leur départ à la retraite et liquider leurs droits à pension dès l'âge de 62 ans.

Le tableau 2 en annexe décrit les droits familiaux pour huit pays européens suivis par le COR dont la France.

Synthèse et conclusion

Dans tous les pays européens, les systèmes de retraite comportent des droits spécifiques attachés à la situation familiale des affiliés, de nature et d'ampleur variés. Les objectifs qui président à leur adoption relèvent principalement de la compensation des mères. D'une part, les mères, plus souvent que les pères, réduisent leur activité, partiellement ou totalement, pour élever leurs enfants. Dans des systèmes de retraite de plus en plus contributifs, ces interruptions de carrière réduisent les droits à pension en réduisant les durées d'assurance et en brisant la dynamique de progression salariale. D'autre part, pour les mères qui poursuivent leur activité professionnelle, les droits familiaux compensent la « double journée de travail » comprenant le temps consacré aux enfants. Ces droits compensent, plus largement, les ménages en reconnaissant qu'en l'absence de compensation, le niveau de vie des familles serait inférieur à celui des ménages sans enfants. Au-delà de ces visées compensatrices, les droits familiaux ont aussi des objectifs incitatifs natalistes.

Les dispositifs de droits familiaux utilisent plusieurs leviers. Dans quelques pays de l'Europe de l'Est, des possibilités de départ anticipé avant l'âge normal d'ouverture des droits sont proposées aux mères (éventuellement transférables aux pères). Mais c'est surtout le levier de la durée d'assurance qui est utilisé dans la quasi-totalité des pays européens pour garantir aux parents des droits supplémentaires : par une majoration de la durée d'assurance dans les régimes en annuités, de points dans les régimes en points ou de cotisations créditées dans les régimes en comptes notionnels. Enfin, quelques pays accordent des bonifications de pensions aux parents de famille nombreuse, voire même aux affiliés s'étant occupés de proches dépendants.

Dans le paysage européen, la France fait partie des pays dans lesquels les droits familiaux sont étendus. Non seulement, les mères, comme les pères, peuvent valider des durées d'assurance relativement importantes au titre de leur parentalité, mais les parents de plus de trois enfants bénéficient de majorations de pension. À l'opposé du spectre européen, les droits sont relativement limités au Portugal et en Finlande. Certains pays mettent plutôt l'accent sur la majoration des droits en cours de carrière (comme l'Allemagne ou la Suède, et plus largement les pays à systèmes contributifs), d'autres sur les majorations des pensions (Espagne et Pologne). Il est difficile de faire le bilan du poids des mesures familiales et de comparer les systèmes : les cas-types ne reflètent pas la grande diversité des situations réelles des assurés de chaque pays, et les modèles macroéconomiques plus aptes à faire un tel bilan ne sont pas tous en capacité d'évaluer ce poids des mesures familiales. Les travaux de D'Addio (2014) et de l'OCDE (2021) montrent que la réglementation française est particulièrement favorable à la parentalité dans la couverture de ses conséquences néfastes sur les droits à retraite.

Un autre axe de différenciation entre les pays porte sur les bénéficiaires des droits familiaux. Globalement, la jurisprudence européenne condamnant les discriminations entre femmes et hommes, les pays limitent à la période de maternité les droits spécifiquement accordés aux femmes. Il reste que les droits familiaux sont *de facto* plus souvent attribués aux mères, même lorsqu'ils sont partageables ou substituables entre les deux parents.

En définitive, parler de droits familiaux est un raccourci de langage : pour l'essentiel, les droits familiaux sont des droits acquis de manière individuelle du fait de la parentalité. En effet, comme ils sont attachés aux règles générales de calcul des droits à pension, et que ces droits sont individuels, très rares sont les dispositifs qui mutualisent les droits des deux parents.

Bibliographie

Bonnet, C., O. Chagny et P. Monperrus-Veroni (2004), « Les systèmes de retraite et les femmes en France, en Allemagne et en Italie », *Revue de l'OFCE*, n° 90.

Commission européenne (2021), *The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070) and country fiches*, Direction générale des affaires économiques et financières.

Conseil d'orientation des retraites (2008), « Les évolutions des droits familiaux dans une perspective internationale », document de séance n°2, séance plénière du 24 septembre.

Conseil d'orientation des retraites (2008), *Retraites : droits familiaux et conjugaux*, 6^e rapport, décembre, La Documentation Française.

Conseil d'orientation des retraites (2020), *Panorama des systèmes de retraite en France et à l'étranger*, Rapport thématique, décembre.

D'Addio, A. C. (2014) "Pension Entitlements of Women with Children: The Role of Credits within Pension Systems in OECD and EU Countries", in R. Holzman *et al* (eds), *Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World*, Vol. 2, The World Bank.

Damon, J. (2018), *Les politiques familiales*, collection Que-Sais-Je ?, PUF.

OCDE (2021), *Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/ca401ebd-en>

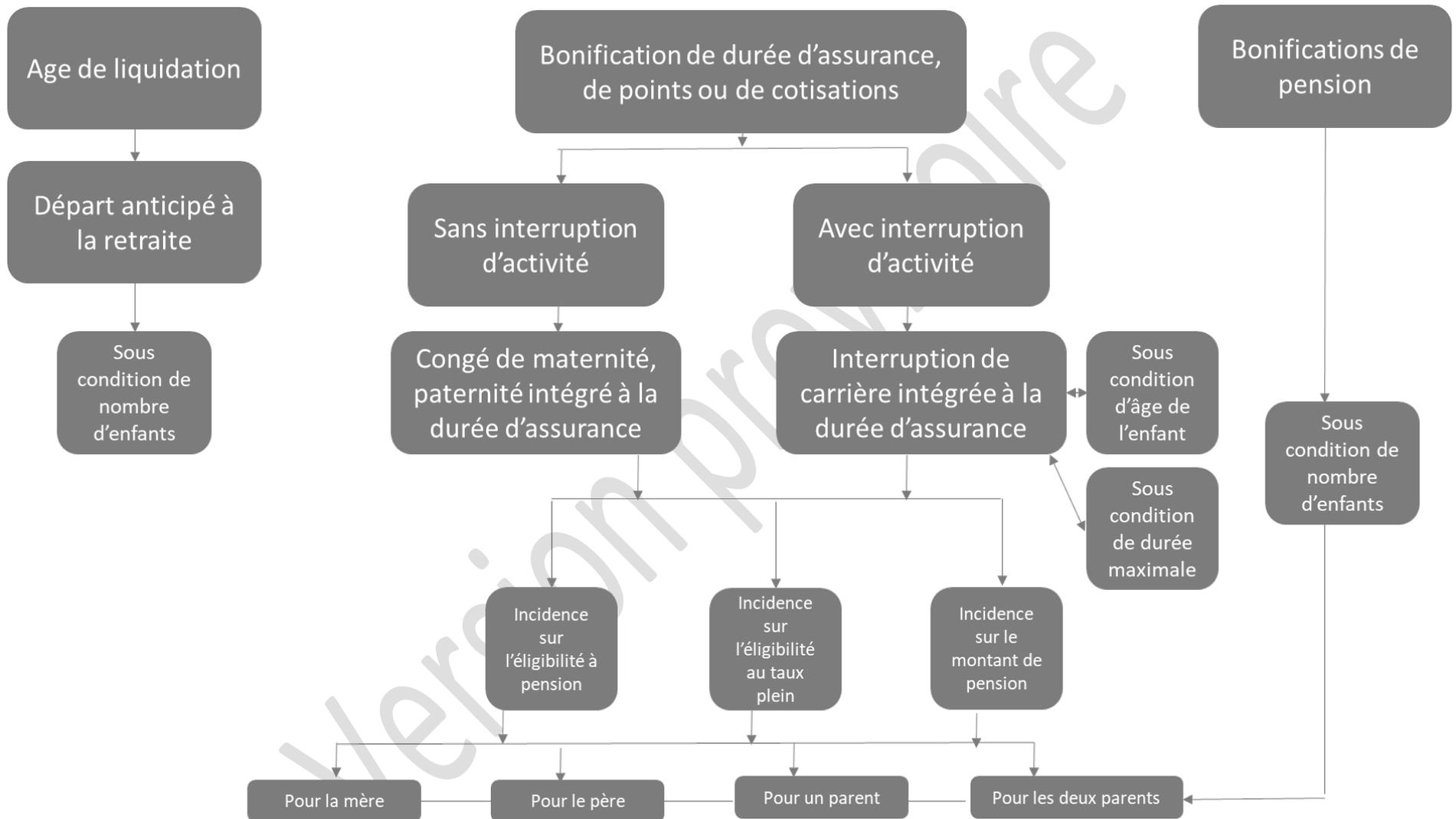
Sitographie

CLEISS, fiches pays.

MISSOC, [tableaux comparatifs](#).

Social Security Administration, [country profiles](#).

Schéma : typologie des droits familiaux dans les systèmes de retraite



Source : inspiré de D'Addio (2014)

	Compensation des interruptions d'activité liées à la parentalité ou l'aide familiale			Compensation des temps d'éducation par retraite anticipée		Compensation des niveaux de vie		Recompenser les parents dans un système en répartition par des majorations de pensions	Politique nataliste
	Majoration de durée d'assurance ou de résidence	Cotisations prises en charge par un tiers	Compensation de salaire	De la mère	D'un parent ou des parents	Des mères seulement ou principalement	Des parents		
Allemagne		✓		✓			✓	✓	✓
Autriche	✓		✓	✓	✓				✓
Belgique	✓		✓	✓					✓
Danemark	✓	sans objet	sans objet	sans objet	sans objet	sans objet	sans objet	sans objet	✓
Espagne	✓			✓	✓	✓		✓	✓
Estonie		✓		✓					✓
Finlande	✓			✓	✓				
France	✓		✓	✓	✓		✓	✓	✓
Grèce	✓		✓			✓			✓
Hongrie	✓		✓		✓				✓
Irlande	✓	sans objet	sans objet	sans objet	sans objet	sans objet	sans objet	sans objet	✓
Italie		✓							✓
Pays-Bas	✓	sans objet	sans objet	sans objet	sans objet	sans objet	sans objet	sans objet	✓
Pologne		✓						✓	✓
Portugal	✓	✓				✓			
République tchèque	✓		✓	✓					
Slovaquie	✓			✓					
Slovénie	✓			✓					
Suède		✓					✓	✓	✓

Lecture : le tick indique la présence de l'objectif, explicite ou implicite dans les règles de calcul des droits.

Source : inspiré de d'Addio (2014)

Tableau 2. Dispositifs de droits familiaux dans les pays européens suivis par le COR (régimes de base)		Bonification pendant la phase d'acquisition des droits			Bénéficiaire	Bonification pendant la retraite	Bonifications pour aides à conjoint, ascendants ou fratrie		
		Majoration de durée		Salaire porté au compte				Condition	
		Sans interruption d'activité	Avec interruption d'activité						
Régimes à pension forfaitaire	Danemark	Durée d'inactivité prise en compte dans la proratisation de la pension forfaitaire à la durée de résidence		Sans objet	Non	Parent en charge de l'enfant	Non		
	Pays-Bas					Parent en charge de l'enfant	Oui, pour conjoint		
Régimes en annuités	Belgique	4 mois correspondant au congé (maternité, paternité, parental)		Salaire fictif normal ; salaire réel de l'année précédente, ou suivante	Jusqu'aux 12 ans de l'enfant	Chaque parent	Non	Oui, pour congés pour soins palliatifs, assistance médicale et aide aux proches	
			Maximum de 3 ans au total (pas par enfant)		Jusqu'aux 6 ans de l'enfant ; être inactif pendant 5 ans maximum et actif pendant 1 an minimum après l'interruption	Parent en charge de l'enfant	Non		
	Espagne	Congés de maternité et de paternité ; 112 jours par enfant, plus 14 jours par enfant à partir du deuxième			Sans objet		Un parent	Oui, complément de pension forfaitaire à un parent (la mère par défaut, ou le parent aux plus faibles revenus)	Non
			3 ans par enfant		Salaire des 6 mois précédents	Jusqu'aux 3 ans de l'enfant	Parent en charge de l'enfant		
	France	4 trimestres maternité/adoption + 4 trimestres éducation, par enfant			Sans objet	Non	Mère pour majoration maternité et moitié de majoration éducation Parent pour moitié de majoration éducation, par défaut à la mère	Oui, majoration de pension de 10% pour les deux parents d'au moins 3 enfants	Non
			Egale à la durée d'affiliation à l'AVPF		Montant de la prestation (allocation de base, PreParE, complément familial)	Perception d'une prestation, réduction ou cessation d'activité, condition de ressources (AVPF)	Parent en charge de l'enfant		
Régime en points	Allemagne	Crédit d'un point par an par enfant		Sans objet	Pendant les 3 premières années de l'enfant	Points partageables entre les parents	Majoration de 50% des droits acquis pendant la période d'éducation	Non	
		Bonification de points de 33% par enfant, dans la limite d'1 point par an		Rémunération personnelle	Sous condition d'affiliation de 25 ans minimum au régime				Parent en charge de l'enfant
			Bonification de points de 33% par enfant, dans la limite d'1 point par an		A partir de 2 enfants	Parent en charge de l'enfant			
Régime en comptes notionnels	Italie	Congé de maternité (5 mois)	Sans objet	80% de la rémunération		Mère	Oui à travers une majoration du coefficient de transformation (âge pris en compte : âge de départ + 1 trimestre par enfant, dans la limite d'un an au total).	Non	
			Congé parental facultatif supplémentaire (6 mois)	Montant de l'allocation	Jusqu'aux 3 ans de l'enfant	Parent en charge de l'enfant	Non		
	Suède	4 années créditées par enfant		Montant de revenu de base		Jusqu'aux 4 ans de l'enfant	Parent en charge de l'enfant; par défaut, parent au revenu le plus faible	Oui à travers la majoration de cotisations portées au compte notionnel, le revenu de base complétant éventuellement le revenu d'activité	Non
			4 années créditées par enfant		Max (75 % du salaire moyen de l'économie; revenu personnel perçu avant l'année précédant la naissance de l'enfant)				